中央研究院近代史研究所集刊
第102期(民國107年12月),83-123
©中央研究院近代史研究所

中國大陸勞動教養制度的形成與演變,1955-1961*

徐鶴濤**

摘　要

現有研究在述及勞動教養制度形成時,大都只簡要提到它出現於1955年下半年的肅反運動中,在1957年反右期間成為一項正式制度。但這一説法僅是依照少數中共中央文件進行的簡單敘述,沒有回到勞教形成時的政治情境與體制結構中進行考察。事實上,勞教最初並非為肅反量身定制,而是公安部等部門為解決失業與被開除人員流落街頭問題而動議設立的一項制度。隨著公安部長羅瑞卿進入中央肅反十人小組,勞教被借用來處置肅反中清理出的「問題人員」。但由於1956年年中政治氣氛的緩和,勞教在推行上一度擱置。直到1957年,借助反右帶來的緊張氛圍,這項制度終於得到了大規模推廣。大躍進開始後,在「大幹快上」的政治氣氛下,勞教的監督與制約機制趨於失效,民政部門逐漸退出勞教管理,勞動教養的強制性越來越強,和勞動改造的區別日漸模糊。勞教成為公安部門單獨控制下、無需正規審判程序的「二勞改」。我們後來所熟悉的勞教制度的基本體制特徵,即由此成型。在此基礎上,本文對政治運動與領導人意志在制度形成運作中所起的作用,作了延伸分析。

關鍵詞:勞動教養、政治運動、公安部門、勞改

* 收稿日期:2017年11月7日,通過刊登日期:2018年11月16日。
** 廣州中山大學歷史學系(珠海)副研究員

勞動教養是中華人民共和國罪錯處罰體系中一項獨具特色的制度，它產生於 1950 年代，2013 年被正式廢止。勞教不必經法院正式審判，其決定權掌握在公安部門手中，故不應列入刑事處罰；但它能長時間限制被勞教者的人身自由，在管理上曾和「勞動改造」非常相像（以至被稱爲「二勞改」），懲罰力度遠超過公安部門行政強制的應有範圍。勞教制度程序鬆散，在運作上較具隨意性，收入對象無嚴格限制，從應受刑罰者到沒有眞正犯罪者都可能被送去勞教，其中以罪錯行爲不夠正式判刑，但被認爲存在社會危害者爲主。它的收容期限也有相當大的伸縮性。勞教和勞改常被混爲一談，但兩者間實有本質差別：勞改是處理「敵我矛盾」的手段，勞教則是解決「人民內部矛盾」的辦法。勞改是一種特殊的監獄制度（只是在管理方式上借鑑蘇聯，強調罪犯勞動與思想改造，1994 年後勞改場改稱監獄），其法律定位明晰，爲刑罰之一種。送去勞改者一般要經過司法審判，有較明確的勞改期限。而勞教在法律定位上並不清晰，處於刑事處罰與行政強制之間的模糊地帶，程序上較爲隨意。此外，勞改受蘇聯影響較大，而勞教則更具本土色彩，在蘇聯亦不易找到直接的對應物。[1]

關於勞教，學界已有非常豐富的研究，但這些研究多爲法學界、社會學界關於勞教之法律定位與社會後果的考察，而對一個基本問題——勞教的產生定型過程，則少有學者進行深入探討。到目前爲止，對勞教的形成，我們只有一些零散而不準確的印象：最普遍的一種看法是，它最早出現於 1955 年的肅反運動中，在 1957 年反右期間，國務院頒發〈關於勞動教養問題的決定〉，勞教遂成爲一項正式制度。[2]由此，許多人便認爲，勞教是爲政治清理而量身定

1 蘇聯的刑罰體系更爲完備，勞教的相關功能已基本被納入刑罰之內。中國大陸曾把蘇聯的一種少年犯勞改制度翻譯爲「勞動教養」，此勞教與大陸的勞教實際有很大差異。

2 陳瑞華，〈勞動教養的歷史考察與反思〉，收入儲槐植等主編，《理性與秩序：中國勞動教養制度研究》（北京：法律出版社，2002），頁 1-32。趙秉志、楊誠主編，《中國勞動教養制度的檢討與改革》（北京：中國人民公安大學出版社，2008）。崔敏，〈勞動教養的歷史、弊端和出路〉，收入陳澤憲主編，《勞教制度的前世今生與後續改革》（北京：中國民主法制出版社，2014），頁 151-166。Fu Hualing, “Re-Education through Labour in Historical Perspective,” *The China Quarterly,* No. 184 (December 2005), pp. 811-830.

制的。[3]但這種依據中央文件下發時間而得出的論斷過於簡單化，其實際情況遠爲複雜。除政治清理說外，近年來，有少數學者注意到勞教與此前遊民改造運動的聯繫。[4]不過，這些研究仍停留在對制度淵源、機構設置的概括梳理，都未回到歷史現場，眞正還原出勞教的具體形成過程。基於此，本文的前半部分將回到 1955 到 1957 年中國大陸的政治情境中，重新梳理該制度的產生脈絡。從中，我們不僅能對勞教的出現形成一個更清晰完整的認識，對政治運動在制度形成中所起的作用也會有更深的理解。

除 1955 到 1957 年勞教的出現過程外，筆者還將考察「大躍進」及進行「國民經濟調整」後（時段大致爲 1958 到 1961 年間）勞教的進一步演變。1957 年〈國務院關於勞動教養問題的決定〉（簡稱〈決定〉）雖已公布，但勞教制度事實上並未眞正定型。隨著大躍進的開始，勞教的管理運作方式慢慢偏離了國務院〈決定〉中的規定，逐漸成爲公安部門控制下、無需正規審判程序的「二勞改」，本文開頭所述勞教的各項制度特徵其實大多是在這一時期成型的。對這一時期的勞教，學界研究同樣較少，目前專門性的研究只有李若建的一篇文章。該文詳細梳理了大躍進期間勞教範圍過寬及勞教場所管理不善等等問題，爲我們理解這一時期的勞教打下了很好的基礎。但該文在史實梳理上存在若干瑕疵，且作者更多集中於對勞教被濫用問題本身的描述，而沒有深入制度執行者的行爲機制來進行考察，也就未能眞正揭示這一時期勞教變化的深層體制成因。[5]除此篇文章外，其他的研究基本都是在回溯勞教體制的演變過程時，順

3 長期以來，西方學者普遍認爲勞教是爲政治需要而設的，見以下學者對美國勞教史研究的綜述：Fu Hualing（傅華伶）, “Re-Education through Labour in Historical Perspective,” pp. 811-830; Aminda M. Smith, *Thought Reform and China’s Dangerous Classes: Reeducation, Resistance, and the People* (Lanham, MD.: Rowman & Littlefield, 2013). 在大陸，這一看法也很普遍，見百度百科對「勞教教養」的解釋：http://baike.baidu.com/view/5088.htm （2016 年 4 月 29 日檢索）。

4 阮清華，《上海遊民改造研究（1949-1958）》（上海：上海辭書出版社，2009）。黃鴻山，〈「教養兼施」的演進──兼論現代勞動教養制度的起源〉，《中國近代慈善事業研究：以晚清江南爲中心》（天津：天津古籍出版社，2011），頁 173-212。Aminda M. Smith, *Thought Reform and China’s Dangerous Classes: Reeducation, Resistance, and the People*.

5 李若建，〈風起於青萍之末：「大躍進」時期的勞動教養與管制初探〉，《開放時代》，2013 年第 2 期，頁 137-155。

帶提到這一時期的勞教，僅有對制度設計的概括描述，而缺少回到歷史情境的深入研究。總之，對這一時期的勞教，我們尚有較大的研究拓展空間，本文對此正可有所補足。除歷史認知方面的擴充外，筆者會著重分析為什麼勞教會很快背離原初設計並出現「擴大化」問題？何以在中共中央著手調整後，仍無實質變化？這或有助於我們認識文革前大陸體制運作的內在機理。

一、從清理街頭到輔助肅反：勞教制度的出現

1955 年 7 月初，中共中央下發〈關於開展鬥爭、肅清暗藏的反革命分子的指示〉（簡稱「七一指示」），開始在軍隊、政府、學校及群眾團體中進行肅反運動。1955 年 8 月下旬中央下發〈中共中央關於徹底肅清暗藏的反革命分子的指示〉（簡稱「八二五指示」），文件中提出：為解決以往政治運動中「清而不理」的問題，對肅反運動中清理出「不能判刑而政治上又不適於繼續留用」的人員可實施勞教。[6]這份文件常被視作勞教制度的起點。但實際上，在下發此文件的一兩個月前，有關部門就已在考慮設立勞教了。

1955 年 7 月 11 日，中共中央批轉下發了北京市委的一份報告，中央在批示中說：「中共北京市委關於流落在京的被清洗人員的情況和處理意見的報告很好，特發你們參考。中央原則上同意報告中所提的處理意見。各地應仿照北京市委的做法，將已被清洗而生活尚無著落的人員，作一次調查分析，分別情況予以處理，以使他們不再到處流浪，滋擾生奪。今後各地、各部門凡清洗開除人員，必須建立一定的制度和審批手續，同時並對這些人員作追擊的處理，不能以推出了事」，並提到「國務院現在正準備會同內務部、公安部、兩個教育部和其他有關機關商定對清洗的國家機關工作人員和開除的學生如何進行定期考察和勞動教養的辦法，以便通知各地各部門依照執行。」[7]從中可見，

[6] 〈中共中央關於徹底肅清暗藏的反革命分子的指示〉（1955 年 8 月 25 日），收入中共中央文獻研究室編，《建國以來重要文獻選編》（北京：中央文獻出版社，1993），冊 7，頁 146。

[7] 〈中央批示〉（1955 年 7 月 11 日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編（1955）》（北京：中國檔案出版社，2002），頁 446。

在「八二五指示」下發前，有關部門已在考慮施行勞動教養，對生活無著、流浪街頭的被開除人員進行管束。

而這些部門之所以有此動議，和此前北京市對被開除人員流落街頭問題的調查密切相關。北京市的調查發現：全北京因被清洗開除、解僱、退職而流落街頭的人員共有 4,436 人，這些人成爲社會治安的嚴重隱患，其中一部分成爲野妓、騙子，還有一部分不斷在中央部門及外國使館門前哭鬧，「影響很壞」。北京市委建議對這些人採取有效措施來進行管束，給出的處置意見之一是：對那些夠不上逮捕法辦的流浪人員，「應由民政部門或勞動部門設立專門機構，組織這些人員在自願原則下從事生產……給以生活出路，然後加以教育和改造，並盡可能在生產所在地安家」。根據北京市的報告，國務院讓內務部（民政部前身）、公安部等部門進行了商討，這些部門遂提出用勞動教養來解決被開除人員流落街頭的問題。[8]

至於北京市爲何會進行這次調查，文件內未予說明。結合相關材料，這可能和 1955 年 5 月上旬中南海門前出現的鬧訪事件有關。據楊尚昆（時任中共中央辦公廳主任）5 月 9 日的日記記載，此前幾天，中南海前發生了連續的鬧訪告狀事件，「南門打了窗子，西門紅牆上寫了標語。來訪者大概可以分爲兩類、六種情況，即：一類是吃飯問題，分爲：失業、被減、舊的復員軍人、新的復員軍人四種；二類爲告狀，分爲黨外、黨內兩種。」[9]此事受到了相關部門的關注。北京市展開調查的時間正在此次鬧訪事件發生後不久（調查時間應在 6 月中旬之前，因北京市的報告完成於 6 月 20 日），其調查對象又正好是鬧訪事件的主角──流落北京街頭的失業人員，故兩者間應有直接聯繫。

到此，我們可以基本確定：在「八二五指示」下發前，內務部、公安部等部門已有關於勞教的構想。而相關部門有此動議，主要是受被開除人員流落北

8 〈中共北京市委關於流落在京的被清洗人員的情況和處理意見向中央的報告〉（1955 年 6 月 20 日），收入北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編（1955）》，頁 446-449。

9 楊尚昆，《楊尚昆日記（上）》（北京：中央文獻出版社，2001），頁 204。

京街頭、造成不好社會影響這一問題的觸發。在很大程度上，勞教實際是此前遊民管理體制的延伸。先來看「勞動教養」這一名稱。1949 年後，中共展開了對遊民乞丐、妓女、小偷小摸等各類社會邊緣群體的大規模收容改造，各地設立了大量收容機構。[10]在北京，收容改造妓女的機構被稱爲婦女生產教養院，由於北京的妓女改造被作爲樣板向全國推廣，[11]很多地方遂仿效北京，把收容救濟乞丐、遊民、妓女及老弱病殘的機構統稱爲生產教養院。初期，這類機構沒有統一歸屬，有些歸公安部門管理，有些由民政部門負責。1951 年後，此類機構統一改由內務部及各地民政部門管理，形成民政工作中「城市救濟」下的一項專門業務──「生產教養」（除「生產教養院」外，這類機構也有別的名稱，如上海等地即叫作「勞動教養所」。需強調的是，1950 年代初的這些「勞動教養所」實際是「生產教養」的一部分，與後來的「勞動教養」名同實異）。到 1953 年，全國正式的生產教養機構達到 920 所，[12]已覆蓋全國多數地區。

不管是北京市提出的處置建議，還是內務部、公安部決議設立的「勞動教養」，其制度靈感無疑都來自此處，所以制度設計者會要求主管「生產教養」的內務部來抓辦勞教。且在一段時間內，「勞動教養」實際是和「生產教養處分」通用的，比如陸定一在 1955 年 8 月的一次肅反會議上，就把生產教養和勞動教養等同起來。[13]制度設計者的考慮似乎是這樣的：這種收容在性質上和乞丐收容類似，但又要專門區別出來，顯示其處罰力比一般的「生產教養」重。

---

10 這些收容機構很多是從舊有的救濟機構──救濟院、教養院改設而來，它們並不只收容遊民、妓女、小偷，也收容老弱病殘。此外，也有一些收容機構的收容對象是「散兵游勇」、被清理出來的「舊人員」及其他各類「階級敵人」。

11 當時《人民日報》、中央廣播電台對此事有大規模宣傳，1950 年初，赴北京參加中央內務部會議的各省民政廳長又集體參觀了婦女生產教養院。〈各省民政廳廳長參觀婦女教養院〉，《人民日報》，1950 年 1 月 22 日，第 4 版。

12 中華人民共和國民政部大事記編委會，《中華人民共和國民政部大事記（1949-1986）》（北京：中國社會出版社，2004），頁 44。

13 〈陸定一在十八個省市兩個直轄黨委和總政治部五人小組負責人會議的報告記錄〉（1955 年 8 月 4 日），中國當代政治運動史數據庫，http://ccrd.usc.cuhk.edu.hk/（以下略網址）。

所以不妨把處置犯人的「勞動改造」[14]和「生產教養」兩個詞聯繫起來，合成「勞動教養」，以包含遊民改造與犯人勞改兩種意向。

事實上，有關部門早想在舊有的「生產教養」體系外建立一套更有效的遊民管理體制。中共建政之初的遊民改造運動雖取得了很大成績，但並未根除遊民問題，加上不斷有各類「政治問題人員」被清理出「階級隊伍」，這些人往往生活無著、被迫流落街頭，故城市的無業閒散人員仍有相當大的數量。對政府來說，他們於政治、治安都是不小的隱患。而民政部門領導下、強制力有限的「生產教養」並不能很好地解決這一問題。特別是在 1953 年年中，由於大規模建設的鋪開，各大城市出現了嚴重的糧食短缺問題，中共中央要求各部門配合壓縮城市用糧，擠壓城市遊民因而成爲一項更爲急迫的問題。故此，從 1954 年開始，公安部門即準備採取更有力的手段來解決此一問題——在是年年中的第六次全國公安會議上，公安部長羅瑞卿提出要做一次大的遊民清理運動，把社會閒散人員都集中到適當地區進行勞動生產改造，以徹底解決大城市和國防、工業地帶的遊民問題。到 1954 年底，伴隨對「資產階級唯心思想」的批判，政治氛圍開始轉向嚴峻；受此影響，公安部開始進一步收緊對各類社會問題人員（殘餘反革命、犯罪分子、城市遊民等）的管控網，內務部也準備加強遊民改造工作。由此可見，在勞教制度出現前，相關部門就已在著手採取更有力的手段來處理城市遊民問題。

若回到 1955 年 5、6 月的歷史情境中，我們看到：在 1955 年 5 月，針對反革命和各類犯罪分子的「第二次社會鎮反運動」已經開始，政治氣氛已然緊繃；在這種氛圍下，上訪人員擾亂中南海秩序的事件自然會受到當局特別的重視。而在 1955 年 6 月，中共中央已明確要對全體幹部、知識分子進行一場大

[14] 國共內戰時期，中共在東北一些地區建起勞改隊，組織一定刑期內（一般是五年以下、兩年以上）的犯人參加強制勞動，以減少管理成本並解決監獄擁擠問題。之後這一辦法又逐漸推廣到中共佔領的其他地區。不過，在 1951 年前，「勞動改造」仍是一個比較模糊的概念，把人集中起來進行強制勞動、以實現改造的，都叫勞動改造，故有些地方把遊民送勞動大隊也稱爲送去勞動改造。直到 1951 年 5 月，中共中央批發第三次全國公安會議〈關於組織全國犯人勞動改造問題的決議〉，勞動改造才成爲一項專門用於處理犯人的制度。

的政治清理運動，[15]故可預期會有更多的被開除人員出現，如不管束，鬧訪事件可能更趨普遍。

這些因素加總起來，便促使相關部門提出設立一項比舊有遊民管理制度更具強制性的「勞動教養」，來處置被清洗、開除的各類人員。

那麼，這樣一個因失業、被開除人員流落街頭問題而設立的制度是如何被「嫁接」到肅反上的？肅反運動的目的是清除內部人員（全體幹部和知識分子）中的問題分子，在 1955 年 6 月，中共中央就已明確指示要進行這樣一場運動。也就是說，在內務部、公安部等部門最初籌設勞教時，肅反運動已在緊密籌備中。但需強調的是：第一，從前文可知，即使沒有肅反，勞教制度很可能也會出現。第二，在肅反運動早期的設計中，實際並未涉及勞教──在 1955 年 6 月，肅反的主要設計者是毛澤東和陸定一（中宣部部長），運動的第一個指導性文件「七一指示」是由陸定一起草完成的（毛澤東、劉少奇等領導人進行了若干修訂）。[16]陸定一是宣傳部門的領導，於處置反革命分子的具體辦法考慮不多，因此「七一指示」只是簡單提及：應行逮捕的反革命分子交公安部門處置，其他反革命嫌疑分子列入審幹工作。[17]

把勞教引入肅反的關鍵人物應爲公安部長羅瑞卿。羅於 7 月初被任命爲中央肅反十人領導小組副組長（組長是陸定一），開始在肅反的決策與執行中扮演關鍵角色。而他當時也參與勞教的制定，故應是根據他的建議，勞教制度才被順勢「借調」來輔助肅反的開展。從實用的角度來看，勞教對推進肅反無疑很有益處：此前的政治運動中，對那些既夠不上逮捕、也不好留用的問題人員，

15　〈對中央關於揭露胡風反革命集團的指示稿的批語和修改〉（1955 年 6 月 3 日），收入中共中央文獻研究室編，《建國以來毛澤東文稿》（北京：中央文獻出版社，1987），冊 5，頁 148-149。

16　見中共中央文獻研究室編，《毛澤東年譜（1949-1976）》（北京：中央文獻出版社，2013），卷 2，頁 391。中共中央文獻研究室、中央檔案館編，《建國以來劉少奇文稿》（北京：中央文獻出版社，2008），冊 7，頁 236-239。

17　〈中央關於展開鬥爭肅清暗藏的反革命分子的指示〉（1955 年 7 月），收入中國人民解放軍國防大學黨史黨建政工教研室編，《中共黨史教學參考資料》（出版資訊不詳，1986），冊 21，頁 45-49。按：審幹係通過查閱檔案等方式來審查黨政幹部，可上溯到延安時期。1953 年底中共中央在全國範圍內開展了一場審幹運動，此後，審幹成爲組織與人事部門針對內部人員的一種常規審查清理方式。

當局在處置上一直存在困難。按規定，對被清理的公職人員只有刑事、行政兩種處置方式。行政處分最高為開除，但因擔心被開除者生計無著、流浪社會，中共中央規定應儘量避免開除。[18]而刑事處分中最輕一級的管制勞役，主要是由基層機關甚至群眾組織來分散執行，不好控制，且處罰力度不足。故對那些罪行不大的問題人員，官方其實缺少有力的手段來進行處理（當然在正規的刑事、行政處分外，也存在諸如收容改造、遣送回鄉一類的強制辦法，但這些處置方式多屬臨時性措施，效果並不好），亦即「八二五指示」中所稱的「清而不理」，而在刑事與行政處分之間設置勞教這樣一種制度，便正能解決此一問題。同時，勞教從「生產教養」中繼承的「安置」、「保障生活」色彩亦能顯示政府的寬大，可謂一舉兩得。

無論如何，至遲在 1955 年 8 月初，中央肅反十人小組已在全國肅反會議上要求各省肅反負責人籌備設立勞教了。[19]而到「八二五指示」（該文件由陸定一、羅瑞卿共同主持起草，是肅反運動的第二份指導性文件）中，勞教便正式成為處置「不能判刑而政治上又不適於繼續留用」者的主要方式之一。

二、推而未廣：反右前勞教機構的建設情況

在「八二五指示」下發後，中央肅反十人小組及公安部又採取了一系列措施來推動勞教機構的設立：1955 年 9 月初公安部組織召開的第三次全國勞改會議，就把「盡速組織勞動教養所」當作一項重要議題，要求各地著手籌建勞動教養所，規定在 1956 年應能達到 12 萬人的勞教收容規模。[20]1955 年 12 月的第七次全國公安會議上，羅瑞卿又提出：「預計全國需要勞動教養的分子有

18 韓延龍主編，《中華人民共和國法制通史（1949-1995）（上）》（北京：中共中央黨校出版社，1998），頁 166。

19 〈陸定一在十八個省市兩個直轄黨委和總政治部五人小組負責人會議的報告記錄〉（1955 年 8 月 4 日），中國當代政治運動史數據庫。

20 公安部黨組，〈公安部黨組關於第三次全國勞改工作會議情況的報告〉（1955 年 10 月 27 日），中國當代政治運動史數據庫。

60 萬人」，[21]要求「各地應當及早進行工作，不要等待，以免誤事。」[22]1956 年 1 月 10 日，在第七次公安會議決議的基礎上，中央下發〈關於各省市應立即籌辦勞動教養機構的指示〉，[23]這可能是第一個專門針對勞教而下發的中央文件。

一些研究者非常重視該文件，把它視作勞教發展的重要一環；但實際上，此文件下發後，勞教場所並未能眞正普遍建立起來。通過對地方志材料的梳理，我們看到：在 1957 年 8 月〈國務院關於勞動教養問題的決定〉頒布前，多數省分只有一處專門的勞教場，有一些地方甚至一處都沒有（見表 1）。

此處需回到當時的歷史情境中來理解勞教推動疲軟的原因。設立勞教雖見諸中央文件，但恐怕並未受到中共領導人（特別是毛澤東）的眞正關注。毛澤東對肅反運動的整體籌劃部署，大致在 1955 年 6、7 月間即已完成；而在「八二五指示」下發後，他的主要注意力其實已轉移到農業合作化。[24]所以，勞教實際是在最高領袖對肅反的關注程度下降後才被納入運動的，恐怕不會引起毛澤東太多的關注。在這一時期，中共中央除轉批中央十人小組籌設勞教的相關建議外，似乎沒有更有力的推動措施，於此有兩點證據：一是 1955 年到 1957 年 7 月中旬的《人民日報》基本未提過勞教。二是各省的政報、公報以及公安部、內務部的內部通訊上均未見有關勞教的內容。這和 1957 年 8 月勞教〈決定〉頒布後的情形迥然不同。

21 〈羅瑞卿同志在第七次全國公安會議上關於「第六次全國公安會議以來的主要工作情況和一九五六年全國公安工作計劃中的幾個問題」的報告〉（1955 年 12 月 16 日），中國當代政治運動史數據庫。

22 〈羅瑞卿在第七次全國公安會議上的總結〉（1955 年 12 月 23 日），中國當代政治運動史數據庫。

23 中共中央，〈關於各省市應立即籌辦勞動教養機構的指示〉（1956 年 1 月 10 日），收入最高人民檢察院監所檢查廳編，《勞動教養勞教檢察法規資料類編》（北京：中國檢察出版社，1992），頁 36-37、287。

24 參見《毛澤東年譜（1949-1976）》卷 2、《建國以來毛澤東文稿》冊 5、6 收錄的 1955 年下半年到 1956 年初毛澤東所作的各類批示。同時參考沈志華，《中華人民共和國史・第三卷・思考與選擇：從知識分子會議到反右派運動》（香港：香港中文大學出版社，2008），頁 147。

表 1　1955 到 1961 年各地所設勞教場所數量統計

地區	1957 年 8 月國務院「決定」頒布前曾設勞教場數	1957 年 8 月到 1958 年底的勞教場數	1961 年大躍進結束前最多時曾有勞教場數
北京	0	1	
天津	1	3	4
河北	7	7	
河南	1	5+	
內蒙古	1		15+
遼寧	0	5	74
吉林	1	5	5
黑龍江	0	7	23
江蘇	1	7	
浙江	1		23+
安徽	1	6	
江西	1	3	
山東	1	2	
上海	0	6	11
湖北	1		
湖南	1	151	
廣東	12	70	200
廣西	1	3	
四川	3	13	
貴州	1		
雲南	3	22	22
陝西	2	13+7（代管）	24
甘肅	12	12	19
青海	1		
寧夏	1		
新疆	1	4	

說明：（1）上述統計存在兩點問題：一是地方志質量參差不齊，部分志內存在抵觸錯漏。二是1957年8月前，部分勞教人員是被送到一些臨時機構或其他部門的農場進行勞教的，這些收容機構多未納入統計；而1957年8月後，許多勞改農場也兼收勞教人員，這些兼收的勞改場有些未納入統計。但總體上，此表還是可以反映各地勞教場所之設立情況。（2）山西、福建兩省缺少1957年8月前的勞教機構數，故未列入表中。

資料來源：各地方志，詳見文後徵引書目。

當然，在 1955 年的秋冬，雖然中央沒有更多的推動，但亦未釋放政治緩和的信號，因此各地的黨政領導仍較重視與肅反相關的指示，多數地方還是比較快地給出了勞教機構的籌設計畫。而到 1956 年年中，在第一批勞教場所建起後，整體政治氛圍已非常不適合勞教的進一步擴大：1955 年底掀起社會主義發展高潮後，中央的主要政策導向已非清除反革命，而是動員各方力量、掀起經濟建設大潮。特別是隨著 1956 年初全國知識分子會議的召開及蘇共二十大內容的傳來，整體政治風向進一步轉向緩和。在 1956 年 4 月後，中共中央相繼在文化方面提出「百花齊放、百家爭鳴」，在統戰方面提出「長期共存、互相監督」，並嘗試在現有制度基礎上擴大社會主義民主，重視法制、尊重知識分子的氣氛逐漸取代此前的肅殺氛圍，肅反開始整體收緩。[25]在這種大環境下，作為肅反的一部分，興辦勞教也隨之受到影響。

中央肅反十人小組於推動勞教上明顯變得越來越謹慎。在 1956 年 3 月的全國公安廳、局長會議上，羅瑞卿說，對勞教「公安部正起草一個文件，將來呈報人代大會常委會作出決定」，但隨之講這將「不登報」。[26]到 1956 年底，羅瑞卿雖仍堅持勞教要繼續辦，然已鬆口說「不一定每個省都搞勞動教養，有別的辦法安置改造的可以不搞。」[27]而此前一直準備制定的勞教文件，在反右開始前也遲遲未見進展。

同時，隨著中心任務的轉移，地方黨政領導對肅反工作的重視程度普遍降低，[28]對肅反中非常細節的勞教問題，自然更不會投入太多關注。沒有地方黨

25　參見沈志華，《中華人民共和國史・第三卷・思考與選擇：從知識分子會議到反右派運動》，頁 3、213-301。

26　〈羅瑞卿在三月全國公安廳、局長會議上的總結〉（1956 年 4 月 5 日），中國當代政治運動史數據庫。

27　〈公安部長羅瑞卿同志在一九五六年十一月各省、市、自治區黨委五人小組會議上的總結發言〉（1956 年 11 月 27 日），收入最高人民檢察院監所檢查廳編，《勞動教養勞教檢察法規資料類編》，頁 34。

28　羅瑞卿在 1956 年 1 月 30 日的全國肅反會議上，就批評說：「（黨委）書記換成了副書記，副書記換成了部長，部長的屁股似乎也有坐不穩的危險……有些領導人實際上沒有管事，開會派代表，出席帶顧問，掛帥不出馬，虛線領導。」〈羅瑞卿同志在各省、市、中央直屬機關、中央國家機關和軍事系統五人小組負責人會議上的報告〉（1956 年 1 月 30 日），轉引自郭伯虎，

政領導的有力支持，勞教機構很難大規模地興建。因為勞教場所不能憑空而起，這需要調撥管理人員、分配場地、劃撥經費，而它們都是很複雜的問題，涉及多方面的利益，一兩個部門很難獨立推動，必須得到地方黨政領導比較得力的支持，才能調動足夠的資源、克服實際操作中面臨的種種困難。

具體來說，於財政來源方面，勞教機構的建設、管理費用基本都來自地方預算（一般會劃歸勞改預算）。[29]在 1955 年底、1956 年初，由於肅反在整體工作中的重要位置，財政部門對給勞教撥款還較為熱心。[30]但到 1956 年年中，國務院開始調整經濟政策，為此前經濟建設上的過熱現象降溫（「反冒進」），在壓縮基建投資的政策導向下，政治重要性大大下降的勞教建設便難再獲得足夠的財政支持。以天津為例，天津市 1956 年撥給勞改系統的生產性投資為 452 萬元（其中 301 萬給了勞教農場），但到 1957 年只撥了 90 萬，這顯然不夠再建大型的勞教場。[31]

在場所的實際建設方面，在 1955、1956 年，這一工作基本是由各地的公安部門推動。勞教場的設立方法，一種是新建，另一種是由其他農場（主要是勞改農場）轉辦，而無論哪一種都面臨很多困難。若是新建，一則在建設上非常困難，二則在獲取場地上需與其他地方的黨政部門進行協調。如果是從其他農場轉置，則面臨如何突破部門本位的問題。不只是從其他部門抽調農場面臨協調上的困難，就是在公安系統內把勞改農場（1951 到 1983 年間，勞改場由

〈1955 年-1959 年肅反運動的幾個問題研究〉（北京：中國社會科學院研究生院碩士論文，2012），頁 28。

29 中共中央，〈關於各省市應立即籌辦勞動教養機構的指示〉（1956 年 1 月 10 日），收入最高人民檢察院監所檢查廳編，《勞動教養勞教檢察法規資料類編》，頁 287。此外，按規定，勞教人員的原單位應將勞教人員原工資的 70%撥給勞教場，但很難執行，見〈羅瑞卿在十五個省、市委，中央直屬機關和中央國家機關黨委，總政治部五人小組負責人會議上的總結紀要〉（1956 年 3 月 26 日），中國當代政治運動史數據庫。

30 1955 年 11 月 30 日，內務部、公安部、財政部下發〈關於編制勞動教養計劃中的若干問題的通知〉，12 月 16 日又下發〈關於編造 1956 年勞動教養各項計劃和財務預算的若干意見〉，見鄭學群等編，《中華人民共和國勞改勞教大事記（1949.10-1991.12）》（長春：吉林省新聞出版局，1992），頁 24。

31 天津市地方志編修委員會編，《天津通志‧勞改勞教志》（天津：天津社會科學院出版社，2004），頁 519、523。

公安部門進行管理）轉爲勞教農場也會受到內部阻礙：減少勞改農場無疑會影響勞改生產，同時，在 1956 年的政治氛圍中，勞改場所在管理犯人時不注意政策的問題受到了廣泛的批評，勞改部門正面臨整改壓力。[32]這種情況下，勞改部門對轉辦勞教農場的積極性顯然不會很高。

另一個要考慮的因素是，到 1956 年下半年，眞正需進行集中勞教的人員已不多。1955 年 12 月，羅瑞卿預計運動中會有 60 萬人接受勞教。但實際上，由於 1956 年年初開始的肅反甄別複查，許多「問題人員」受到「寬大處理」，[33]勞教人數被壓縮了很多，到 1956 年底，全國需要勞教的人員可能僅有一萬人上下。[34]此外，各地在執行勞教上千差萬別，有些被判勞教的人員其實是送去了民政收容機構或留在原單位，並未眞正送入專門的勞教場所。這樣，實際也無需大建勞教所。

總之，由於政治上重要性的下降，各地的勞教籌建部門難以調動足夠的建設資源、突破部門間的協調困難，再加上需勞教人數已不多，因此各地在勞教建設上明顯缺少積極性，多數地方更願「等著別的地方搞」，[35]一些省分甚至停辦了已建好的勞教場所。[36]可以說，1955 年到 1957 年上半年的勞教建設是還沒做好準備，就失去了足夠的動力。

---

32 鄭學群等編，《中華人民共和國勞改勞教大事記（1949.10-1991.12）》，頁 25-30。另參考《人民公安》這一時期的相關文章。

33 比如作家杜高在胡風案中受到牽連，1956 年 3 月，文化部五人領導小組作出對杜高進行勞教處分的批示，但到當年 10 月，杜高即恢復了自由。李輝編，《一紙蒼涼：〈杜高檔案〉原始文本》（北京：中國文聯出版社，2004），頁 23、24。

34 〈中央十人小組關於肅反運動的當前情況和一九五七年的工作向中央的報告〉（1956 年 12 月 7 日），中國當代政治運動史數據庫。

35 羅瑞卿在 1956 年 11 月的肅反會議上動員說「不能大家都等著別的地方搞，那樣就沒有一個地方搞了」。〈公安部長羅瑞卿同志在一九五六年十一月各省、市、自治區黨委五人小組會議上的總結發言〉（1956 年 11 月 27 日），收入最高人民檢察院監所檢查廳編，《勞動教養勞教檢察法規資料類編》，頁 34。

36 廣東省地方史志編纂委員會編，《廣東省志‧司法行政志》（廣州：廣東人民出版社，2003），頁 180。內蒙古自治區司法廳編，《內蒙古自治區志‧司法行政志》（北京：法律出版社，2007），頁 135-137。

三、反右與勞教制度的真正確立

但反右開始後，局勢發生了變化，之前推動乏力的勞教制度突然間又受到了各級黨政部門的高度重視。

需說明的是，在 1956 年下半年和 1957 年上半年，雖然勞教建設整體上缺少強有力的推動，但還是有一些力量在支撐著這一制度的存續。最有力的支持來自公安部門。如前所述，從 1954 年起，公安部、內務部就一直想在舊有的「生產教養」外建立一套更有效的遊民管理體制，這也是勞教初設時的主要目的，只是由於被整合入肅反運動，勞教才變成一種處置政治問題人員的方法。但尋找更有力社會治安手段的需要仍一直存在。1956 年後，由於政治氛圍的和緩、保衛建設成爲中心任務，公安部門開始把工作重心調整爲打擊普通刑事犯罪，勞教便正可在此方面派上用場：在公安人員看來，遊民和那些之前受過處分、現在找不到工作的被開除人員是刑事犯罪的溫床。[37]處置這些人，一般的刑事處罰常常不適用，因爲他們多數沒有太大罪行、難以由法院判刑勞改，而勞教這樣一種無需法律程序而又有足夠強制力的措施正可解決這一問題。所以，從 1956 年 11 月起，羅瑞卿即表示要把社會上的流氓分子也納入勞教。[38]

除公安外，很多基層單位的領導幹部亦希望有這樣一種手段來管束單位內不聽話的成員。[39]一般來說，要維持工作效率，減少不守工作紀律、消極怠工者，要麼是用經濟措施，要麼是用開除手段，但在公有制的管理方式下，經濟手段刺激效果有限，而出於政治方面的考慮，又不能過多使用開除。這樣，在

37 遼寧省公安廳第九處，〈瀋陽市北市區刑事犯罪分子的活動情況〉，《人民公安》，1957 年第 1 期，頁 17-18。任宇、束懷德，〈對普通刑事犯罪的矛盾性質的看法〉，《人民公安》，1957 年第 7 期，頁 19。

38 〈公安部長羅瑞卿同志在一九五六年十一月各省、市、自治區黨委五人小組會議上的總結發言〉（1956 年 11 月 27 日），收入最高人民檢察院監所檢查廳編，《勞動教養勞教檢察法規資料類編》，頁 34。

39 中共十人小組福建視察組，〈福建省當前肅反運動的若干情況〉（1957 年 4 月 2 日），中國當代政治運動史數據庫。

日常管理中，單位領導維持工作紀律的手段其實相對有限，對那些執意消極工作的人員確無太多辦法，而帶有「就業」性質又執行程序鬆散的勞教恰能解決這一問題。

出於維持社會秩序的考慮，中央決策層也認可「勞動教養一定要辦，而且要辦得規模大一些，以便不僅收容肅反鬥爭中的勞教對象，而且要收容改造更大量的社會上的流氓分子。」[40]

不過，正如前文所述，由於有悖當時的整體政治風向，作爲主要推動力量的公安部一時找不到好的推手來督促各地把勞教工作切實抓辦起來。而到 1957 年年中，毛澤東突然把此前的「整風」調整爲「反右」，政治氛圍又一次逆轉，這給了推動勞教一次意外的機會。

1957 年 7 月中旬，毛澤東在著名的青島會議上講到：「除了少數知名人士之外，把一切右派都搞去勞動教養」，並專門指示要搞個勞動教養條例。[41] 毛澤東爲何會下令用勞教來處置右派，我們未見更詳細的材料。筆者猜想，很可能是他在下定決心要進行反右後，就如何處置右派諮詢了有實際操作經驗的肅反負責人羅瑞卿（因爲反右實質上和肅反很像），之前本就想加快勞教建設的羅瑞卿正好借機提出：右派可用勞教來進行處置。

無論如何，借助最高領袖的首肯及反右的進行，這個之前未受太多重視的制度突然重要了起來：1957 年 8 月，國務院下發〈國務院關於勞動教養問題的決定〉（8 月 1 日人大常委會議通過，8 月 3 日由國務院公布施行），8 月 4 日《人民日報》刊發社論〈爲什麼要實行勞動教養〉。[42]此後，官方在全國範圍內開展了一輪關於勞教的大規模宣傳（見表 2）。

40 〈中共中央批准中央十人小組「關於肅反運動的當前情況和一九五七年的工作向中央的報告」〉（1957 年 1 月），收入最高人民檢察院監所檢查廳編，《勞動教養勞教檢察法規資料類編》，頁 33。

41 〈毛澤東在青島會議上的插話〉（1957 年 7 月 17 日-20 日），中國當代政治運動史數據庫。

42 鄭學群等編，《中華人民共和國勞改勞教大事記（1949.10-1991.12）》，頁 32-33。

表 2　不同時段《人民日報》上出現「勞動教養」或「勞教」的文章數量

時段	1955 年 8 月 1 日到 1957 年 7 月 19 日	1957 年 7 月 20 日到 1958 年 3 月 31 日	1958 年 4 月 1 日到 1966 年 12 月 31 日
次數	2	22	3

資料來源：人民數據庫，http://data.people.com.cn/。

借助這種自上而下的強力支持，勞教的推行立時得到了改觀。在中央部委層面，公安部再沒有推行上的顧忌，立刻下發通知，督促地方政府[43]和各級公安部門[44]推動勞教場所的設立。

而於地方層面，在反右的大氛圍下，是否積極辦理勞教隱隱變成反右是否積極的表徵，各地黨委政府對勞教的重視程度自然大大加強。各地相繼制定措施來推動勞教制度的建設，其一般步驟大致包括：一、由省人民委員會（即省政府）召集相關部門（公安、民政、勞動、財政）的主要負責人開會，成立勞動教養領導小組。二、向下一級政府傳達指示，要求地（專）一級政府也採取相應措施（在此之前，勞教場所的設立僅限於省、直轄市、自治區一級）。三、由勞教領導小組根據中央指示擬出具體的執行計畫，作爲一省勞教工作的操作規範。四、由相關部門（公安廳、民政廳）召開一次全省的勞教工作會議，進行進一步部署。[45]此外，一些地方主管領導還親自過問勞教場的建立，比如上

43 1957 年 8 月 13 日，內務部、公安部、財政部向各省發出〈關於執行「國務院關於勞動教養問題的決定」的聯合通知〉，〈內務部、公安部、財政部對執行「國務院關於勞動教養問題的決定」的聯合通知〉（1957 年 8 月 13 日），收入司法部編，《中華人民共和國司法行政歷史文件彙編（1950-1985）》（北京：法律出版社，1987），頁 302-303。

44 「各級公安機關的領導同志應該組織所屬全體工作人員，結合當地情況認眞學習這一重要的決定」。〈認眞學習「關於勞動教養問題的決定」〉，《人民公安》，1957 年第 10 期，頁 19。

45 綜合參考：〈安徽省人民委員會批轉省勞動教養領導小組關於我省當前勞動教養工作上幾個問題意見的通知〉，《安徽政報》，1957 年第 12 期，頁 21-22。〈山西省人民委員會關於勞動教養對象審批權限下放和收容勞動教養對象地區劃分的通知〉，《山西政報》，1958 年第 2 期，頁 50。〈陝西省人民委員會關於貫徹執行國務院「勞動教養問題的決定」的決議〉，《陝西省人民政府公報》，1957 年第 16 期，頁 593-595。〈江西省勞動教養工作實施辦法〉，《江西政報》，1957 年第 16 期，頁 5-7。

海在福建設立閩北農場收容上海的勞教人員，就是由上海市委第一書記柯慶施親自和福建省委第一書記葉飛商議確定的。[46]

表 3　歷年正式勞教機構中實收勞教人員數量統計（1955-1962）

	新疆	江西	湖南	安徽	遼寧	五省總計	全國勞教人員總數
1955				1,000		1,000	
1956	21	122	350	3,000		3,493	10,000
1957	440	4,960	649	14,953	3,689	24,691	36,983
1958	7,596	11,958	15,895	26,345	21,482	83,276	355,777
1959	13,394	13,654	14,490	41,629	24,717	107,884	435,325
1960	13,418	21,354	18,038	51,776	31,318	135,904	499,523
1961	10,966	19,713	10,571	46,865	19,337	107,452	396,133
1962	5,093	9,281	5,476	不明	8,828	--	186,765

說明：（1）以上數字爲勞教機構中歷年年末實收勞教人員數。（2）勞教人數僅包括正式勞教，不包括「土勞教」。據公安部在1958年底對14省的不完全統計，社辦勞教隊共收容了300多萬人，晏樂斌，〈「勞教問題的決定」出臺前後〉，《炎黃春秋》，2013年第5期，頁8。而據李若建估算，大躍進期間接受社辦勞教者的規模或超過500萬，李若建，〈風起於青萍之末：「大躍進」時期的勞動教養與管制初探〉，《開放時代》，2013年第2期，頁149。（3）以上數字均來自官方，勞教人員的實際數目或高於上列數字，但由於缺少更準確的資料，我們只能以此數據爲準。無論如何，上表應可反映勞教人員規模的變化趨勢。

資料來源：五省數據見新疆維吾爾自治區地方志編纂委員會編，《新疆通志・司法行政志》（烏魯木齊：新疆人民出版社，2000），頁230。江西省公安志編委會編，《江西省公安志》（北京：方志出版社，1996），頁59。湖南省志編纂委員會編，《湖南省志・政法志・司法行政》（長沙：湖南出版社，1997），頁658-659。安徽省地方志編委會編，《安徽省志・司法志》（合肥：安徽人民出版社，1997），頁223。遼寧省地方志編纂委員會辦公室主編，《遼寧省志・司法行政志》（瀋陽：遼寧民族出版社，2003），頁438。1956年全國勞教人數見〈中央十人小組關於肅反運動的當前情況和一九五七年的工作向中央的報告〉（1956年12月7日），中國當代政治運動史數據庫。1957-1962年全國勞教人數見趙秉志、楊誠主編，《中國勞動教養制度的檢討與改革》，頁7-8。

46　上海勞動教養志編纂委員會編，《上海勞動教養志（1957-2010）》（出版資訊不詳，2012），頁 807。

在中央部門的督促及各地黨政領導的有力支持下，勞教場所的建立變得不再那麼困難：1957 年 8 月，內務部、公安部、財政部聯合下文，要求各地在地方預算中調撥經費，支持勞教場所建設。[47]在當時的政治氛圍下，該文件起到了立竿見影的效果，如在天津，1958 年的勞改生產性投資（勞教投資被納入其中）爲 706 萬元，是 1957 年的 7.84 倍。[48]除能得到較充足的資金供給外，勞教的場地需要也較容易滿足——之前建成的勞教場，停用的陸續恢復，[49]仍在使用的則擴大規模。勞改部門下屬的勞改農場，在上級領導部門的強力督促下，抽調亦變得相對容易。同時，在新的政治氛圍中，內務部全力支持勞教的設立，把此前設立的大部分遊民農場都轉辦爲勞教農場。[50]而新建農場所需的場地、資金，在地方黨政負責領導的積極協調下，也一般能得到滿足。總之，不論是場所的新建還是調用都比此前一年要容易得多。

1958 年後，又適逢大躍進的開始，勞教機構和被勞教人數有「躍進式」的增加（見表 1、表 3），勞教遂成爲一項幾乎可與勞改並駕齊驅的「大制度」。

下面我們來討論〈國務院關於勞動教養問題的決定〉。該〈決定〉是關於勞教的第一個法規性文件。在其頒布前，勞教缺少統一的制度規章，各地執行勞教的方式多不相同，它的下發使各地有了可供參照的統一標準。

從內容來看，〈決定〉延續了此前對勞教的基本定位，明確勞教是一種強制性的教育改造措施、一種安置就業辦法，[51]但具體實施方式較 1957 年前的勞教有所不同：在收容對象上，1957 年前，勞教主要針對肅反中清理出的各類「問題人員」，對「社會上的流氓分子」尙未及納入。〈決定〉則明確把各

---

47 〈內務部、公安部、財政部對執行「國務院關於勞動教養問題的決定」的聯合通知〉（1957 年 8 月 13 日），收入司法部編，《中華人民共和國司法行政歷史文件彙編（1950-1985）》，頁 303。

48 天津市地方志編修委員會編，《天津通志・勞改勞教志》，頁 523。

49 1957 年 8 月後，廣東原來的 12 個勞教場所陸續恢復，見廣東省地方史志編纂委員會編，《廣東省志・司法行政志》，頁 180。

50 在 1957 年上半年，全國共有 90 所遊民改造農場（〈幾年來城市救濟工作的基本成就〉，《內務部通訊》，1957 年第 11 期，頁 14）；1957 年下半年後，很大一部分都轉成了勞教農場。

51 〈國務院關於勞動教養問題的決定〉，《人民日報》，1957 年 8 月 4 日，第 1 版。

類社會人員亦劃入勞教範圍，規定勞教對象包括違反治安管理、不夠追究刑事責任又屢教不改的不務正業者、流氓、盜竊犯、詐騙犯等，不夠追究刑事責任的反革命、反動分子，因政治問題或不服從工作紀律而被單位開除、無生活出路者，無理取鬧、妨礙公務又屢教不改者。

在執行方式上，1957 年前，勞教實際分兩種：一種是「管制勞教」，即對應判刑但可予減刑者及不夠判刑但須判管制者，用勞教來代替徒刑、管制；這類勞教一般要經法院判決，勞教者會被送去公安部門管理下的專門勞教場。另一種是非管制勞教，即被勞教者問題不嚴重、夠不上法辦（判刑或管制），但一般的行政處分又太輕，故施以勞教；這類人員不需由法院宣判，可以送入民政部門的收容機構，也可以只作勞教處分、但仍留在原單位，[52]不一定要去專門的勞教場。〈決定〉頒布後，勞教不再有上述分別，被勞教者均需送入勞教機關接受集中管理。

至於勞教的作出程序，1957 年前，一般是由各級肅反領導小組擬定處理意見，由省、市黨委「把應該判刑的，應該實行勞動教養的和應該行政處分的三類人，進行排隊，適當定出一定的比例」，然後作出勞教決定，「管制勞教」在形式上還要經過法院宣判。[53]而 1957 年 8 月後，勞教的使用已不只限於政治運動，故按國務院〈決定〉，民政及公安部門、被勞教者所在單位或其家長、監護人均能提出勞教申請，經省、自治區、直轄市人民委員會或其委託機關批准，即可實施勞教。勞教的司法屬性也被弱化，一般無需再經過法院判處管制這一程序。

在勞教場的管理上，1957 年前，中央要求各省、市在人民委員會下，設一個有公安、民政、司法三部門負責人參加的領導小組，來負責勞教場的籌建

52 中共中央，〈關於各省市應立即籌辦勞動教養機構的指示〉（1956 年 1 月 10 日），〈中共中央批准中央十人小組「關於反革命分子和其他壞分子的解釋及處理的政策界限的暫行規定」〉（1956 年 3 月 10 日），〈中央十人小組復遼寧省委五人小組關於勞動教養辦法的請示〉（1956 年 9 月 6 日），收入最高人民檢察院監所檢查廳編，《勞動教養勞教檢察法規資料類編》，頁 35、36、146。

53 中共中央，〈關於各省市應立即籌辦勞動教養機構的指示〉（1956 年 1 月 10 日），收入最高人民檢察院監所檢查廳編，《勞動教養勞教檢察法規資料類編》，頁 36。

與管理。[54]1957 年 8 月後，勞教不再有法院判管制這道程序，故在國務院〈決定〉中，勞教機關由省、自治區、直轄市人民委員會批准設立，由民政、公安部門共同負責管理，不再有司法部門參與。

四、大躍進期間勞教制度的演變

以上三節梳理了 1955 到 1957 年間勞教制度的成型過程，在下面兩節中，筆者將轉入對大躍進開始後勞教演變情況的討論。

國務院〈決定〉的頒布雖使得勞教有章可循，但未能讓其眞正定型。大躍進開始後，在「大幹快上」的氛圍下，勞教實際的審批、執行方式逐漸與國務院〈決定〉有了較大差異，形成了一套新的運作模式，我們現在所熟悉的勞教，其制度特點實際是在這一時期方始成型的。下面，我們來分別考察大躍進期間勞教運作的三點變化——監督與制約機制的失效，民政部門逐漸退出勞教管理，以及勞教的強制性越來越高、變得和勞改愈發相像。

按照國務院〈決定〉，勞教的審批與執行中包括了一套監督制約機制，這主要體現於兩點：一是規定作出勞教決定需有省（直轄市、自治區）一級人民委員會或其委託機關的審核批准，二是規定勞教機構由民政和公安部門共同管理。這是希望對勞教審批有較高層級的把關，以防濫用，並希望能有多個部門參與，避免公安部門自送自批。但這些措施於實踐中收效甚微：在國務院〈決定〉下發之初，省、地兩級政府的確多成立了由地方人民委員會負責領導牽頭、公安民政等部門的主要負責人參與組成的勞教委員會（各地名稱不同，有勞動教養管理委員會、勞動教養審批委員會、勞動教養工作委員會等等稱謂），來負責勞教審批。但在此後的實際運作中，這類委員會很少眞正起作用，一些地

54 中共中央，〈關於各省市應立即籌辦勞動教養機構的指示〉（1956 年 1 月 10 日），收入最高人民檢察院監所檢查廳編，《勞動教養勞教檢察法規資料類編》，頁 36。當然，這類領導小組實際上多未能成立，勞教場的籌建與管理基本是由公安部門在全權負責。

方的勞教委員會甚至一開始即屬虛設——如湖南雖有勞教委員會之名，但委員會成員卻一直未定。[55]

若回到當時的體制運作機制中，不難理解爲何這類高規格的委員會無法起到效用：對政治運動清理出的勞教人員有專門的整風或肅反領導小組來全權負責，勞教委員會只經手辦理同意手續。而其他類型的勞教案件重要性低又數量龐大，很難指望主要領導會投入很多精力在處理這些案件上。他們各自都有更重要的職責，專爲勞教審批而專門開會顯然太過「奢侈」，即使能把會議開起來，也不可能抽出很多時間來逐案審批，最多不過是討論一下宏觀問題，不可能做太多具體工作。

各地的一般做法是把具體的審批工作交給委員會下屬的勞教辦公室（亦有勞教處等其他名稱）。這些辦公室按要求應由公安和民政的主要領導共同負責，但與委員會難起作用的邏輯類似，公安、民政部門的主要領導不可能抽出太多時間專門關注審批勞教這樣的瑣屑業務，因此很難有眞正的「領導負責」；而對大量的日常勞教案件，亦難以每天都把不同部門的人召來開會討論，故也難有實際的「部門協商」。這些辦公室基本都附設於公安部門下屬的勞改局內（多與負責管理勞教場所的勞教管理處是同一機構），如此便造成公安部門事實上完全掌握了審批權。

而勞教辦公室的審批其實也很粗糙：勞教辦公室人員有限，面對數量龐大的勞教案件，無力一一詳細審查。一般只是等勞教人員送到勞教場後，由勞教場的管理人員在入場時進行一下簡單審核——檢查材料是否齊備，送來者有無疾病，無法對案情進行更多審查。[56]同時，爲加快審批速度，審批權會被不斷下放。上海的例子很典型，該市最初規定：各單位報送的勞教案件統一由市勞教處（即勞教辦公室）審核，再呈報市人民委員會批准執行。之後取消市人委批准，直接送市勞教處審批。到 1958 年 5 月，「因市級各單位和各區報批勞

55 湖南省志編纂委員會編，《湖南省志・政法志・司法行政》，頁 652。
56 齊朝陽等，〈關於勞教材料工作的幾點意見〉，《人民警察》，1958 年第 19 期，頁 21-22。沈金堂，〈更好地執行勞教收容工作〉，《人民警察》，1958 年第 18 期，頁 20。

動教養的材料日益增多，勞動教養處在審批材料的速度上不能滿足客觀形勢發展的需要」，於是將勞教審批權下放給市級各單位及各區。[57]

而當時整體的政治氛圍是求多求快，輕視法制程序，鼓勵權力下放，這讓集中審核變得更加困難、也更不必要。如此，基層辦案人員（民警、單位人事處保衛處幹部）的意見，其實即決定了一個人是否被勞教：只需從公安局獲得一張勞動教養通知書，基層民警或單位幹部便可把相關人員送去勞教（有些甚至無需勞教通知書）。[58]而只要不出大問題、以致引起上級領導的注意，也不會遇到太多「麻煩」。

這種體制性的監管困難並非始於大躍進，它在此前的革命動員體制裡一直存在，有兩個施政習慣在其中扮演了關鍵角色：一是重領導而輕制度，黨政系統在貫徹政策指令時不是靠制度本身來實現，而是習慣於強調「領導重視」，但各級核心領導人數有限，這使得負責人員都有非常多的事務，難免造成對多數事務實際只存在「虛線領導」。另一個是「中心任務爲先」，即爲了讓重要任務能有效貫徹，便將大多數體制資源都抽調給那些「中心任務」。如此，不被列爲中心任務的事務便很難獲得足夠的關注。這兩點即造成那些不夠重要的工作（這其實佔到了日常工作的絕大多數）實際上很大程度是處於無領導狀態，勞教的監管缺失便是其中一例。

下面我們來看第二點變化，按國務院〈決定〉：「勞動教養機關的工作，由民政、公安部門共同負責領導和管理」。民政部門參與勞教管理應是最高決策者所樂見的，因爲民政部門的加入能使勞教帶有社會救濟色彩，可使其顯得不那麼有強制性，無疑更有利於政治影響。勞教決定頒布之初，內務部、公安部也確實要求各地的民政、公安部門都參與進這一工作，具體由哪個部門負責由地方人民委員會自行決定。[59]在 1957 年下半年時，亦的確有部分地方是由

57 上海勞動教養志編纂委員會編，《上海勞動教養志（1957-2010 年）》，頁 99。
58 關潤康，〈勞動教養工作也要依靠群眾力量〉，《人民警察》，1958 年第 18 期，頁 18。
59 〈內務部、公安部、財政部關於執行「國務院關於勞動教養問題的決定」的聯合通知〉（1957 年 8 月 13 日），〈內務部、公安部關於勞動教養工作幾個問題的答覆〉（1957 年 10 月 9 日），俱收入司法部編，《中華人民共和國司法行政歷史文件彙編（1950-1985）》，頁 303、305-306。

民政部門來主辦勞教場。但從地方志資料來看，到 1958 年上半年，各地負責勞教場所管理的勞動教養管理辦公室基本都改設於公安下的勞改部門之內，勞教場所的日常管理、人員錄用、經費調撥等差不多都是由公安方面全權負責，民政部門在勞教的審批與場所管理中幾乎銷聲匿跡。即如 1962 年 5 月，劉少奇、彭眞在與中央政法小組成員討論〈關於一九五八年以來政法工作的總結報告〉時，彭眞批評說：「勞教本來是公安、民政合辦的，規定省、市人民委員會批准或委托一個小組審判，現在變成公安一家辦了。」[60]

這一現象不難理解，如比較公安、民政兩部門的職能分工與資源調動能力，我們能看到一種體制性的分權困難：從能力上來說，由於人力物力的不足和管理手段的欠缺（對管理對象不便採取懲罰性過強的強制措施），各級民政部門對遊民及老殘孤弱的管理已覺力不從心，一直就想把這方面工作交給別的部門；對更難管束的勞教人員，它們自然更不願經手。而公安部門自 1951 年起即開始管理勞改機構，有充分的經驗和能力來對問題人員進行處置。同時，民政部門的主要工作是進行社會救濟、優撫救災，辦理勞教對其主體工作並無太多幫助；但對公安部門，勞教能增強其對政治問題人員及「違反治安管理」者的處置能力，對其行使職權有非常大的益處。因此，在勞教決定頒布後，兩部門的態度存在明顯差異：公安部門相當積極，在內部刊物中不斷強調勞教是「黨和國家委托給我們各級公安機關一項艱巨的光榮的任務」、「是黨和國家賦予我們各級公安機關對敵鬥爭的一個重要武器」，[61]並很快在 1957 年 8 月，由公安部勞改局八處承擔起全國的勞教場所管理工作。[62]而內務部則相當冷淡，除 1958 年前與勞教相關的文件上會出現內務部的名稱，未見它在這方面有更多的積極舉動。[63]一邊動力與能力都非常充分，一邊意願與資源都不足；

60 〈劉少奇同志對寫政法工作報告的指示〉（1962 年 5 月），收入河北省勞改警察學校業務教研室編，《中央及部門領導談勞改勞教工作》（石家莊：河北省勞改警察學校業務教研室，1986），頁 43。按：彭眞在劉少奇發言時曾有插話，故該文件也收有彭眞的發言。

61 〈認眞學習「關於勞動教養問題的決定」〉，《人民公安》，1957 年第 10，頁 19。

62 晏樂斌，〈「勞教問題的決定」出臺前後〉，《炎黃春秋》，2013 年第 5 期，頁 6-8。

63 見《中華人民共和國民政部大事記（1949-1986）》及這一時期的《內務部通訊》（內務部向各級民政部門傳達政策要點的內部通訊刊物）。

如此演進的結果，難免變成有心又有力的公安部門把勞教場所全掌握在自己手中，而無心亦無力的民政部門漸次退出。

最後，我們再來分析勞教的「勞改化」問題。在國務院〈決定〉中，勞教是一種「強制性教育改造」與「安置就業」手段。按當時的官方定位，勞教用以解決「人民內部矛盾」，與處理「敵我矛盾」的勞改性質不同。應該說，當時從中共中央到公安部也都不希望勞教和勞改混淆不分。此一時期公安部門的內部文件亦多強調應區別二者。[64]但這難以阻止在具體辦理中勞教被辦成「二勞改」。即如劉少奇在 1962 年所言：「勞教本來是處理人民內部問題的，結果變成了處理敵我問題的辦法……勞動教養，變成和逮捕一樣，沒有區別。」[65]究其原因，首先，在勞教建立前，公安部門主管下的勞動改造已是比較成熟的制度，在人員、財政、場地方面有根基，在管教、組織生產上亦有經驗。所以，當勞教設立之初，對公安部門來說，最簡單有效的方法就是借勞改的資源來辦勞教。1956 年公安部門在政策制定上即是如此定位的，[66]1957 年國務院〈決定〉頒布後依然如此：勞教場所管理機關附屬於勞改管理機關，勞教工作計畫納入全國勞改工作計畫，勞教的財政預算合併入勞改業務費，很多勞教場所是由勞改農場改辦而來，連勞教的管理規章、管理人員選拔亦都借鑑自勞改。到 1959 年下半年，各地精簡機構，專門的勞教管理機構被撤銷，勞教管理事實上完全併入了勞改管理。如此自然造成勞教和勞改高度相似。

其次，勞改與勞教場都下屬於公安部門，為方便管理，地方公安部門常會對勞教人員進行調撥：有些地方勞教人員太多，現有勞教場滿足不了需求，當地公安部門便常把安置不了的勞教人員直接送去勞改單位。而有些地方是被勞教者太少，不適合單建勞教場，於是公安部門便讓勞改單位順帶管教勞教人

64 〈公安部轉發公安部十一局關於全國勞動教養工作現場座談會的情況報告〉（1959 年 3 月 13 日），收入司法部編，《中華人民共和國司法行政歷史文件彙編（1950-1985）》，頁 310。

65 〈劉少奇同志對寫政法工作報告的指示〉（1962 年 5 月），收入河北省勞改警察學校業務教研室編，《中央及部門領導談勞改勞教工作》，頁 43。

66 〈公安部黨組關於第三次全國勞改工作會議情況的報告〉（1955 年 10 月 27 日），中國當代政治運動史數據庫。

員。此外，爲響應中央把人口往邊遠地區轉移的政策，一些大城市將勞改、勞教人員轉移安置到邊遠地區，在這一調撥過程中，勞改、勞教人員往往是混合調往，調到當地後也多是合併管理。[67]由此，勞改勞教的日漸混淆自然在所難免。到 1960 年時，一般只有省屬勞教場才做得到「專辦」（專收勞教人員），而地（專）一級的勞教場所多數是「合辦」（勞改勞教合併在一起辦）或「兼辦」（勞改隊兼收勞教人員）。

再則，爲進行有效的管理，基層管理人員自然傾向於擴大懲戒壓力，必須要有一些外部制約（比如制度約束或輿論監督）才能抑制這一趨勢；而在反右後，法制程序與社會輿論很難再產生約束效力，因此，勞教在管理上不斷「強制化」亦是一種必然之勢。

下面再來簡要討論一下大躍進時期勞教的「收容過濫」問題，對其基本情況，學界研究和各類回憶錄已有深入揭示，此處即不詳述，只補充說明這樣兩點：

第一，反右與大躍進運動帶來的「不正常」政治氛圍，無疑是 1958 年後勞教收容過濫最主要的促因。但値得注意的是，大躍進前就已形成的體制結構與幹部行爲習慣，亦在大躍進期間勞教的無序膨脹中扮演著重要角色：雖是從 1957 年下半年後，基層部門才開始頻繁使用勞教，但如前文所言，實際在此之前，基層治安部門和企業單位早就形成了一種對勞教的強烈需求。而大躍進的開始，使得基層部門拋開制度約束、擴大管制權力的既有欲求得以完全釋放，這也是勞教被濫用的重要推手。

第二，很多人會認爲勞教濫用的主因是反右的擴大化。但實際上，總體來看，這一時期被送去勞教的人員中，佔多數的似乎還是社會上的各類問題分子及機關內不守工作紀律者（見表 4）。

[67] 尹曙生，〈勞動教養和反右派鬥爭〉，《炎黃春秋》，2010 年第 4 期，頁 8-11。

表 4 北京市 1957 年 9 月到 12 月勞教人員的構成情況

	合計	不追究刑事責任的反革命	有流氓、偷盜、詐騙行爲	拒絕勞動或破壞勞動紀律	流浪或妨害公務	其他
內部	1,306	263	799	142	78	24
社會	2,772	305	1,396	101	707	263
總計	4,078	568	2,195	243	785	287

說明：右派一般包含在「不追究刑事責任的反革命」類下，原材料未說明「其他」類中具體包括哪些人員。

資料來源：〈北京市公安局統計資料彙編（1949年-1959年）〉，北京市檔案館藏，《建國後檔案》，檔號133-10-506。

從上表中我們看到，在 1957 年下半年，北京市內因流氓偷盜詐騙、不守勞動紀律、流浪或妨害公務而被勞教者（3,223 人）佔勞教人員（4,078 人）的 79.03%。而天津、上海的情況也類似——天津市 1957 年下半年共收容勞教人員 1,759 人，其中 1,174 人是在當年的「集中打擊刑事犯罪的鬥爭」中被判勞教的。[68]上海 1957、1958 年收容勞教人員 44,720 人，其中初中及初中以下文化程度的有 39,113 人，佔 87.46%，這從側面說明，被勞教人員的主體可能並非右派知識分子。[69]實際上，當時不只有針對幹部和知識分子的反右，還有 1957

68 天津市公安局史志工作領導小組辦公室，《天津公安大事記（1949-1986）》（出版資訊不詳，1991），頁 146。

69 上海勞動教養志編纂委員會編，《上海勞動教養志（1957-2010 年）》，頁 101。關於有多少右派被送去勞教，各界給出的數字有很大差異：朱正估計有 27.5 萬以上，尹曙生估計有 45-50 萬〔朱正，《1957 年的夏季：從百家爭鳴到兩家爭鳴》（鄭州：河南人民出版社，1998），頁 493；尹曙生，〈勞動教養和反右派鬥爭〉，《炎黃春秋》，2010 年第 4 期，頁 9〕。但兩個數字都缺少直接依據：朱正係根據李維漢《回憶與研究》的記載（右派有 55 萬，其中一半以上被送去勞教或監督勞動）所進行的推算。尹曙生未說明數據來源，筆者推測，他可能是把全部勞教人數當作了右派勞教人數。事實上，雖然毛澤東說要把右派都送去勞教，但勞教實際只是處理右派的辦法之一。據 1959 年《內部參考》上的一篇報導，截止當年，全國揭發出右派分子 46.4 萬人，其中被判勞教者爲 5.4 萬人，只佔 11.15%，其他的處置方式包括：1.2 萬人被逮捕，19.7 萬人被留在機關、學校、工廠、企業內部監督改造，6.8 萬人被下放勞動，6.0 萬人在社會上接受監督改造，3,2 萬人屬於自殺、逃跑或無職業的右派頭面人物，情況不明者 4.0 萬人（〈目前全國右派分子的改造情況〉，《內部參考》，1959 年 9 月 23 日）。若依此計算，在 1959 年，右派人員大約只佔勞教人員的八分之一（當年全國勞教總人數是 43.5 萬，見表 3）。該數據可

年下半年公安部門主導下的打擊刑事犯罪運動及 1958 年的「安全運動」，大批罪行不大的盜竊犯、詐騙犯、流氓、妓女、遊民乞丐、無照攤販、拒絕勞動與破壞紀律者、無理取鬧與妨礙公務者被送去勞教，其數量可能還要超過右派。此後，送入的右派數量減少，這類有輕微犯罪行爲或在單位中不守工作紀律者仍被源源不斷地送來，造成右派人員佔勞教人員的比例持續下降。當然，除右派外，其他歷次政治運動中清理出的「問題人員」也有很多被送去勞教，但公安部門在日常社會治安管理中批送的勞教案件幾乎無日、無地不有，持續時間更長、波及面更廣。故長期來看，因政治問題而被勞教者所佔比例是不斷下降的，而由治安管道送入的人員佔比則持續上升（見表 5）。

表 5　江西、湖南、遼寧三省勞教人員構成變化

	明確因政治原因被送勞教者佔比（%）			從治安管道被送勞教者佔比（%）		
	江西	湖南	遼寧	江西	湖南	遼寧
1957	82.9	94.0	15.5	14.2	5.2	67.2
1958	54.7	40.5	50.5	38.5	54.2	49.5
1959	45.6	44.3	48.3	38.2	50.8	48.4
1960	32.9	39.3	42.7	50.6	55.4	57.1
1961	37.0	32.3	41.0	51.2	54.8	55.0
1962	29.2	16.3	22.9	57.3	76.3	70.5
1963	26.9	12.1	12.7	59.9	76.1	82.8
1964	23.9	11.8	9.9	65.6	77.6	82.9
1965	19.5	10.0	12.6	80.5	89.3	86.6
1966	18.9	7.1	14.8	81.1	90.4	85.2

說明：因政治原因被送勞教者包括反革命、右派、反動分子、反黨反社會主義分子，從治安管道被送勞教者包括流氓、盜竊、詐騙、尋釁滋事、破壞公共秩序、妨害公務等。除上述兩類外，各省尚有「其他」類的勞教人員。結合相關材料，「其他」項下也多爲從治安管道被送勞教者。

資料來源：江西省公安志編委會編，《江西省公安志》，頁59。湖南省志編纂委員會編，《湖南省志・政法志・司法行政》，頁658-659。遼寧省地方志編纂委員會辦公室主編，《遼寧省志・司法行政志》，頁439。

能也不準確，但至少提醒我們：接受勞教的右派數量、右派在勞教者中所佔比例可能比我們以往想像得要小。

此外，政治勞教並非濫用問題出現最多的一塊。對右派分子及內部反革命的勞教，各地黨政領導尚比較重視，故在程序上還相對嚴密；而其他類型的勞教案件重要性小又數量龐大，受黨政領導重視程度低，很多是由基層部門隨意決定的，其實這才是問題出現最多的一部分——比如 1961 年 5 月新疆公安廳對全自治區勞教人員的清理結果表明，錯被勞教的人中有近 70%是由縣和街道、派出所批送的。[70]總之，打擊右派並非勞教擴大化的唯一原因，公安部門在治安上的大躍進於其中扮演了同樣重要的角色。

需補充說明的是：以上討論集中於正式的勞教制度，在大躍進期間，除正式勞教外，還出現了大量縣以下社（合作社、公社）、隊（生產隊）辦的「土勞教」（亦稱「社辦勞教」或「民辦勞教」）。[71]其在管理方式上和正式勞教有較大區別，一般是在社內用群眾大會的方式確定勞教名單，報黨政領導批准、在縣備案後即可實施勞教。「土勞教」不送入專門的勞教場所，而是留在本社進行強制勞動。[72]「土勞教」的出現與當時農村獨特的治理形態密不可分，需放在與正式勞教不同的體系內進行討論，其對之後的勞教制度影響不大，故本文不再展開說明。

五、大躍進結束後的「勞教整頓」

大躍進期間勞教的「過度使用」帶來了嚴重的社會問題，早在 1958 年底，公安部即已嘗試對「勞教熱」進行整頓：1958 年 11 月初的第一次鄭州會議上，中共中央開始試圖糾「左」。[73]受此影響，公安部要求「對破案和勞動教養要

70 新疆維吾爾自治區地方志編纂委員會編，《新疆通志・司法行政志》，頁 227。
71 李若建，〈風起於青萍之末：「大躍進」時期的勞動教養與管制初探〉，《開放時代》，2013 年第 2 期，頁 146。
72 法律系勞動教養專題研究小組，〈勞動教養的發展趨勢——民辦勞動教養〉，《北京大學學報（人文科學版）》，1958 年第 4 期，頁 132-137。河南省商邱專署公安處通訊組，〈社辦勞動教養〉，《人民公安》，1958 年第 14 期，頁 7-8。
73 林蘊暉，《中華人民共和國史・第四卷・烏托邦運動：從大躍進到大饑荒（1958-1961）》（香港：香港中文大學出版社，2008），頁 364-370。

檢查一下，防止偏向」。[74]1958 年 12 月 4 日，毛澤東又親自指示捕人、殺人和管制要少，由此公安部進一步加強了向下傳達的力度，要求各地防止錯收、在縣以下儘量不辦勞教、應把勞教和勞改區分開。[75]但由於大躍進的整體方針仍在執行，從公安部到地方部門都怕「潑冷水」，所以整頓勞教只限於口頭號召，並未採取剛性措施。而 1959 年 8 月廬山會議結束後，政治形勢再度逆轉，公安部重新要求政策上從「緊」，[76]這一輪整頓便不了了之。

1960 年 3 月下旬，中共中央又開始調整農村政策，並展開了一輪以貪汙、浪費、官僚主義為打擊目標的「三反運動」。受此影響，公安部門和各地黨委開始糾正基層幹警的違法亂紀行為，勞教中存在的問題也成為整頓事項之一。[77]而到 1960 年 10 月下旬，中共中央終於決定要糾正大躍進的錯誤，在此促動下，公安部正式改變了「緊」的方針，開始全力開展整頓工作。[78]勞教的大整頓也由此正式拉開了序幕，特別是在 1961 年 2、3 月間召開的第十一次全國公安會議上，勞教整頓被當作重要事項、列為會議文件〈關於當前公安工作十個具體政策問題的補充規定〉的第一條。[79]此後，從 1960 年下半年已零零星星開始的調整終於匯聚成一個全國性的勞教整頓運動，各地基本都採取了較有力的落實措施（各地方志幾乎都把〈關於當前公安工作十個具體政策問題的補充規定〉的下發作為清理大躍進時期勞教亂象的標誌）。這樣，從數字來看，

---

74 〈人民公社化後政法工作應注意的一些問題〉（1958 年 11 月 14 日），《人民公安》，1958 年第 21 期，頁 1-5。

75 綜合參考〈公安部轉發公安部十一局關於全國勞動教養工作現場座談會的情況報告〉（1959 年 3 月 13 日），收入司法部編，《中華人民共和國司法行政歷史文件彙編（1950-1985）》，頁 309-314；中國人民公安史稿編寫小組，《中國人民公安史稿》（北京：警官教育出版社，1997），頁 300；劉復之，《劉復之回憶錄》（北京：中央文獻出版社，2010），頁 185、187。

76 中國人民公安史稿編寫小組，《中國人民公安史稿》，頁 304-306。

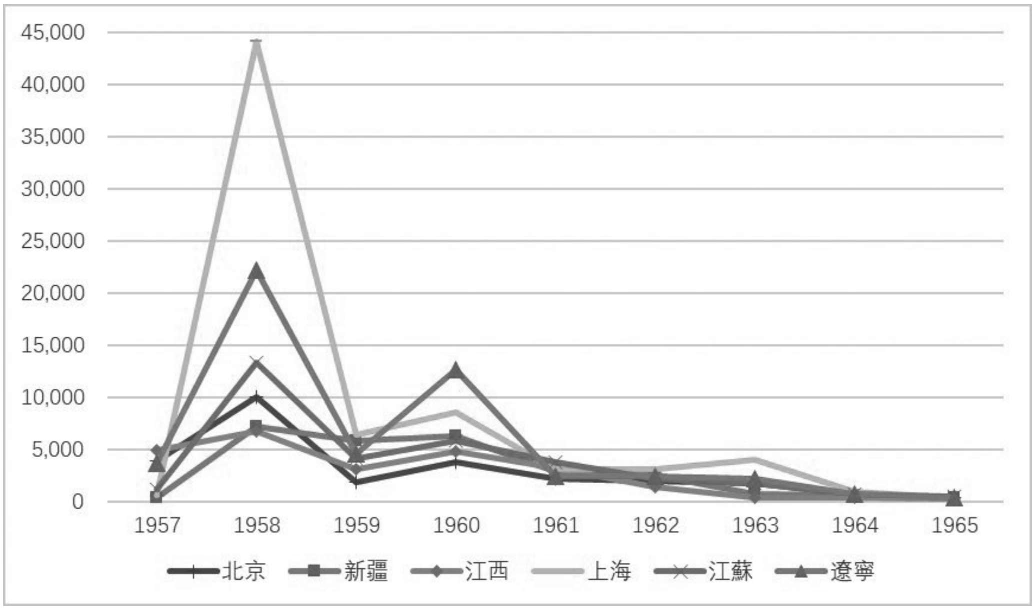
77 1960 年 9 月，公安部召開全國公安廳局長會議，會上提出要避免違法亂紀和變相捕人，重申縣一級不准辦勞教和集訓隊。見本書編寫組編，《建國以來公安工作大事要覽》（北京：群眾出版社，2003），頁 201。一些省分也有類似措施，如 1960 年 8 月，江西省委下發通知，要求此後罪犯和勞教人員一律送省執行，行署、縣一律不搞勞改與勞教。見江西省公安廳編，《江西省公安史輯要（1949-1992）》（出版資訊不詳，1994），頁 59。

78 中國人民公安史稿編寫小組，《中國人民公安史稿》，頁 440。

79 〈關於當前公安工作十個具體政策問題的補充規定〉，《人民公安》，1961 年第 4 期，頁 1-6。

1961 年起各地的勞教人數明顯減少（見圖 1），此後數年中，政治風向雖不斷轉變，但中央領導人在應少抓少捕這一問題上較爲一致，所以勞教人數並無明顯反彈。

圖 1　部分省市歷年新收勞教人員數量變化



資料來源：北京市地方志編纂委員會編，《北京志．政法卷．監獄．勞教志》（北京：北京出版社，2006），頁381；新疆維吾爾自治區地方志編纂委員會編，《新疆通志．司法行政志》，頁230；江西省公安志編委會編，《江西省公安志》，頁59；《上海勞動教養志（1957-2010）》，頁105；江蘇省地方志編纂委員會編，《江蘇省志．司法志》（南京：江蘇人民出版社，1997），頁185；遼寧省地方志編纂委員會辦公室主編，《遼寧省志．司法行政志》，頁438。

不過，此種運動式的整頓雖能限制勞教的總體規模，但對整個制度結構少有觸動，這樣，那些不大明顯的問題便未能眞正得到解決。

首先，雖然新收勞教人員數量減少，但對在教人員的清理其實並不到位。在教人員清理分爲兩部分：一部分是錯被勞教者，另一部分是勞教到期人員。公安部爲減少麻煩、不擔政治風險，規定對「可勞教可不勞教的，既然已經勞

教了，可以不作爲錯勞教論」。[80]而「可勞教可不勞教」者其實佔到錯被勞教者的最大比例，這部分人不改正，清理錯誤勞教的實際效果也就很有限。如據新疆公安廳在 1960 年底對芳草湖勞教農場 1,726 名勞教人員的調查，其中錯被勞教者（多爲「可勞教可不勞教」者）有 607 名，比例超過 35%；而在 1961 年 5 月更大範圍的清理中，全區 13,667 名勞教人員裡被確定爲錯勞教而得到釋放者只有 688 名，比例剛超過 5%。[81]

對勞教到期人員的清理也未帶來太多實際改變。在 1961 年前，由於未明確規定勞教期限（只是規定每年解除勞教比例不要太多），[82]再加上躍進的氛圍中，各勞教單位擔心減少勞動力，多不願放人，所以解除勞教的比例很低（勞教人員即使解教，一般也要按照「多留少放」的原則而被「留場就業」），[83]以致造成「勞改有期，勞教無期」的說法。1961 年下半年和 1962 年上半年，情況曾有短暫改變：一方面，公安部確定勞教期限最長爲三年，並規定期滿後一般要解教釋放；另一方面，中共中央要求改善右派待遇，這樣，一部分勞教滿三年的人員（主要是右派）得以解教釋放。但這很快遇到了一系列問題：一是基層部門對政治問題人員的排斥並非幾項政策規定即可改變。基層派出所不願解教人員居住在本轄區，會故意不給他們解決糧食和戶口問題，而各單位也很少會給解教人員工作機會，導致解教人員難以在城市立足，一些人只能流浪街頭。[84]二是由於有生產壓力，勞教單位一般不願放人，常找出種種名目來擱置政策。三是 1962 年初，中共中央確定要全力壓縮城市人口，解教人員回城

80 〈公安部對「關於執行勞動教養政策的若干問題的意見（草案）」的批復〉（1962 年 4 月 10 日），收入司法部編，《中華人民共和國司法行政歷史文件彙編（1950-1985）》，頁 322。
81 新疆維吾爾自治區地方志編纂委員會編，《新疆通志．司法行政志》，頁 227。
82 〈公安部轉發公安部十一局關於全國勞動教養工作現場座談會的情況報告〉（1959 年 3 月 13 日），收入司法部編，《中華人民共和國司法行政歷史文件彙編（1950-1985）》，頁 314。至於國務院〈決定〉中的規定則更爲籠統：勞教者如表現良好或原送請勞教的單位、家長、監護人請求領回的，經勞教機關批准後可另行就業或領回，未起到實際效果。
83 「留場就業」人員雖然名義上變成了國家職工，但他們仍被強制要求在農場中居住、勞動，與勞教人員的差別其實並不大。在官方口徑中，他們和勞改犯、勞教分子被統稱爲「三類分子」。
84 徐冰，〈在全國統戰工作會議上的總結報告〉（1962 年 5 月 19 日），收入中共中央統戰部研究室編，《歷次全國統戰會議概況和文獻》（北京：檔案出版社，1988），頁 403。

顯然與此方針相悖。由於有這種種阻礙，故此「口袋」並沒有眞正打開。在1962年年中，中共中央決定對解教人員「暫留原地」。[85]而到1962年7月後，隨著重提階級鬥爭、反擊「翻案風」，右派摘帽和勞教解教政策又轉瞬趨嚴。這樣，眞正能離開勞教環境的人其實並不多。

其次，勞教在審批與管理上的問題並未得到解決，勞教與勞改的區別仍不明顯。雖然公安部要求對勞教人員單獨建場（至少應單獨編隊）管理，但勞教場所的管理體制、勞教管理人員的構成並無太大改變，勞教「二勞改」的性質便也沒有實質性變化。同時，這輪整頓也未能改變公安對勞教審批、勞教場所管理的壟斷。勞教審批只是一定程度上上收，並未建起一套有分工制約、程序限制的審批制度。也就是說，這一輪整頓只有政策上的收緊，並無制度上的完善。

此外，勞教被壓縮不等於勞教體制也得到了控制。事實上，一些與勞教類似的制度反隨勞教的被壓縮而越發興盛。一個典型的例子是「強制勞動」（強勞）：1960 年下半年，隨著勞教的被整頓，一些地方為應對「困難」局面下災民外流給城市治安帶來的壓力，開始用強勞補足勞教受制帶來的治安缺口。特別是到1961年下半年，公安部、內務部要求各地開展大規模治安行動、解決「盲流」（盲目流入城市的農民）問題，由此各大城市普遍建起了強勞機構，[86]強勞遂成為一項規模不小的制度。[87]到1962年底，公安部下發〈關於當前公安工作的七個問題的意見〉，正式確認大城市「可以舉辦強制勞動的生產

---

85 〈中央統戰部關於全國統戰工作會議向中央的報告〉（1962年5月28日），收入中共中央統戰部研究室編，《歷次全國統戰會議概況和文獻》，頁415。

86 北京市地方志編纂委員會編，《北京志・政法卷・監獄・勞教志》，頁 370。遼寧省地方志編纂委員會辦公室主編，《遼寧省志・司法行政志》，頁415、416。江蘇省第二十二勞改支隊志編輯室編，《江蘇省第二十二勞改支隊志》（出版資訊不詳，1990），頁 148。天津市公安局史志工作領導小組辦公室，《天津公安大事記（1949-1986）》，頁187、188。

87 強勞的準確規模不易統計，但應該是比較大的，有兩組數據：一、1962年天津全市收容強勞人員 1,413 名，而天津當年新收犯人只有 655 人（天津市公安局史志工作領導小組辦公室，《天津公安大事記（1949-1986）》，頁188；天津市地方志編修委員會編，《天津通志・勞改勞教志》，頁258）。二、1957到1976年，遼寧省共建立勞教場所54個，而1960到1976年共建強勞隊20個，最大的強勞隊收容規模可達近5,000人（遼寧省地方志編纂委員會辦公室主編，《遼寧省志・司法行政志》，頁400、424、425）。

場所」。[88]在此後的幾年中，我們可反覆看到一個現象：當對勞教的限制趨嚴時，強勞便被加強。如據《天津公安大事記》的記載，1964 年 3 月，天津市公安局依中央指示進一步著力嚴控勞教；但到 1964 年 9 月，爲確保國慶安全，公安局又規定：對長期流浪人員中有輕微犯罪行爲、但不夠判刑勞教者，可實施強勞。[89]此外，強勞被定義爲「是減少違法犯罪的積極措施，是教育改造和安置就業的性質，帶有強制性，但不是懲罰手段，與勞動教養不同。」[90]但與勞教變成「二勞改」類似，強勞在管理方式上也日漸變得與勞教沒有區別。從相關材料來看，它與勞教的不同只在於：第一，時限稍短，一般是三個月學習期，半年考察期，但也規定考察期滿後要留場就業；第二，它一般不歸屬省公安廳下屬的勞改分局，而是由各市公安局的治安處直接管理，是一種更純粹的治安手段；第三，強勞比勞教的收容面更廣。這樣，強勞實際是把勞教制度收容對象泛化的特點及治安化的趨勢更推進了一步。除強勞外，當時還存在收容審查[91]等一批類勞教制度，因此總體來看，勞教者數量雖減，但勞教類制度下的管制人數其實減少有限。

由上可見，大躍進結束後關於勞教的政策調整，只是成功限制了勞教的總體規模，但並沒能觸動已有的體制結構：仍然缺少有力的制度監督，司法程序依然不受重視，仍然不斷有新的運動促使公安部門以快刀斬亂麻的方式來「打掃屋子」，公安部門的強勢依然未曾動搖。這樣，基層勞教執行者的行動邏輯並無根本改變，在實踐中，他們便往往會換一名目，繞開政策限制，繼續按自己的便宜來行事，大躍進中形成的勞教運作模式也就一直延續了下來。而若把

88 公安部轉批辦公廳，〈關於當前公安工作的七個問題的意見〉（1962 年 11 月 13 日），收入最高人民檢察院監所檢查廳編，《勞動教養勞教檢察法規資料類編》，頁 27。

89 天津市公安局史志工作領導小組辦公室，《天津公安大事記（1949-1986）》，頁 207、211。

90 公安部三局，〈關於加強城市社會治安管理工作的報告〉（1963 年 9 月 13 日），收入最高人民檢察院監所檢查廳編，《勞動教養勞教檢察法規資料類編》，頁 25。

91 關於收審的情況可參見崔敏，〈收容審查的歷史、現狀與思路〉，《公安大學學報》，1993 年第 1 期，頁 64-68。

視線拉長，我們會看到這種偏離政策設計——整頓——再度偏離的現象在之後的勞教史中不斷重演，於此已有不少研究，這裡即不再詳述。[92]

六、結　語

上面我們大致釐清了勞教的出現與定型過程，從中可以看到，是偶然事件的觸發、特定政治氛圍的發酵、基層部門的需要以及人事方面的交叉等種種因素的共同作用，讓勞教這個最初爲解決失業、被開除人員流落街頭問題而設立的制度變成一項處置「政治問題人員」的重要手段，並最終成爲一種游離於刑罰和行政處分之間、影響中國社會近六十年的制度。而勞教的核心制度特徵實際形成於大躍進時期，在「大幹快上」的政治氛圍及固有體制結構的共同作用下，國務院及中央相關部門對勞教原有的種種設計（如設勞教委員會、要求民政與公安部門共同辦理勞教、強調勞教不同於勞改）在實踐中逐漸被虛化，勞教成爲公安部門完全控制下、無需正規審判程序的「二勞改」。

很多人在討論勞教的產生時，只注意到它和肅反、反右的關係，關注到它被用來處理「反革命分子」、「右派人員」，實際上，它的出現還有另一個重要促因——公安部門希望繞開法律程序、獲得更有效的社會管制手段，而勞教正符合這一需要。公安部門加強社會管制力的需求一直深深影響著勞教運作，長期來看，其對勞教的制度特徵影響之大，或許還要超過各大政治運動。在某種程度上，勞教承載了 1949 年後中國大陸社會管理中的一些結構性需要。面對頑強的體制結構、執行幹部的行爲習慣，即使是中共高層自上而下地整頓也難以眞正改變勞教的實際運作模式。正因爲此點，遲至 2013 年，勞教才被正式廢除。當然，政治運動及毛澤東時代政治化的整體氛圍也在勞教的形成與演變中扮演了重要角色：勞教制度的大規模推廣離不開反右運動的發生；其後來

92 儲槐植等編，《理性與秩序：中國勞動教養制度研究》，頁 10；Kam C. Wong（黃錦就）, “Police Powers and Control in the People’s Republic of China: The History of Shoushen,” *Columbia Journal of Asian Law,* Vol. 10, No. 2 (Fall 1996), pp. 367-390.

的種種變化，亦都和反右、大躍進密切相關。可以說，是自上而下的政治導向與基層執行者的行為習慣共同塑造了勞教。

由此，我們可得到下面三條引申結論：第一，在 1949 年後的中國大陸，政治運動及領導人意志對制度的影響無疑很大，但其影響方式並非如我們慣常以為的那樣簡單直接、目標明確。以勞教而言，它的出現並非如很多人認為的那樣，是為肅反運動「量身定制」的。在肅反正式開展前，勞教已在籌劃中，毛澤東、陸定一在制定肅反計畫之初，也並未想到用勞教來處理肅反中清理出的「問題人員」。但因羅瑞卿的關係，它被「順勢」引入了肅反運動中，又因反右運動的發生而意外獲得了大力推廣的機會，從而帶上了政治運動的深深烙印。由此來看，政治對制度的影響不一定是預先設定好的。

第二，勞教在反右前的推動乏力及反右後的順利推行，說明毛澤東時代各項制度的形成確實很難離開政治運動的推動。這是因為常規制度運作常常受制於資源的分散、部門間的政令阻隔，故此，想要推動某項制度的中央部門往往得借助大的運動，才能把各地黨政領導調動起來，從而跨過各種制度、資源障礙，把一項政策真正推行下去。

第三，雖然 1949 年後，中國大陸官僚體制的政策貫徹能力總體上要超過歷史上任何時期，但制度執行與政策設計間仍會存在顯著差別：一方面，由於領導精力有限以及「中心任務」為先的治理習慣，對一般工作，高層領導很少會直接關注其運作情況，一般只是在該制度出現嚴重問題時才會介入；在多數情況下，制度運作其實是脫離上級領導視線的，其受基層幹部行為習慣的影響程度或許更大。以勞教而論，它的很多制度特徵實際並非出自頂層的明確設計，而是在制度實踐中逐漸成型的。另一方面，雖在短期內，自上而下的高強度政策調整能迅速改變制度的外觀，但這種調整很難改變體制結構，也就無法真正改變基層幹部的行為習慣，長期來看，短期政策調整多會被虛化，制度運作仍將向順應基層幹部行為習慣的方向回歸。勞教經多次整頓都未能真正改變其大躍進時期形成的制度特徵，正鮮明地體現了此點。

徵引書目

一、史料、回憶材料

〈北京市公安局統計資料彙編（1949 年-1959 年）〉，北京市檔案館藏，《建國後檔案》，檔號133-10-506。
《人民公安》，1958-1962。
《人民日報》，1950、1957。
《人民警察》，1958。
《山西政報》，1958。
《內務部通訊》，1957。
《內部參考》，1959。
《安徽政報》，1957。
《江西政報》，1957。
《陝西省人民政府公報》，1957。
人民數據庫，http://data.people.com.cn/。
中國當代政治運動史數據庫，http://ccrd.usc.cuhk.edu.hk/。
中共中央文獻研究室、中央檔案館編，《建國以來劉少奇文稿》，冊 7，北京：中央文獻出版社，2005。
中共中央文獻研究室編，《毛澤東年譜（1949-1976）》，卷 2，北京：中央文獻出版社，2013。
中共中央文獻研究室編，《建國以來毛澤東文稿》，冊 5，北京：中央文獻出版社，1987。
中共中央文獻研究室編，《建國以來重要文獻選編》，冊 7，北京：中央文獻出版社，1993。
中共中央統戰部研究室編，《歷次全國統戰會議概況和文獻》，北京：檔案出版社，1988。
中國人民解放軍國防大學黨史黨建政工教研室編，《中共黨史教學參考資料》，冊 21，出版資訊不詳，1986。
中華人民共和國民政部大事記編委會，《中華人民共和國民政部大事記(1949-1986)》，北京：中國社會出版社，2004。北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編（1955）》，北京：中國檔案出版社，2002。
尹曙生，〈勞動教養和反右派鬥爭〉，《炎黃春秋》，2010 年第 4 期，頁 8-11。
司法部編，《中華人民共和國司法行政歷史文件彙編（1950-1985）》，北京：法律出版社，1987。
本書編寫組編，《建國以來公安工作大事要覽》，北京：群眾出版社，2003。
李輝編，《一紙蒼涼：〈杜高檔案〉原始文本》，北京：中國文聯出版社，2004。
河北省勞改警察學校業務教研室編，《中央及部門領導談勞改勞教工作》，石家莊：河北省勞改警察學校業務教研室，1986。

晏樂斌，〈「勞教問題的決定」出臺前後〉，《炎黃春秋》，2013 年第 5 期，頁 6-8。
最高人民檢察院監所檢查廳編，《勞動教養勞教檢察法規資料類編》，北京：中國檢察出版社，1992。
楊尚昆，《楊尚昆日記（上）》，北京：中央文獻出版社，2001。
劉復之，《劉復之回憶錄》，北京：中央文獻出版社，2010。
鄭學群等編，《中華人民共和國勞改勞教大事記（1949.10-1991.12）》，長春：吉林省新聞出版局，1992。
《山東司法行政志（1840-1985）》，山東省司法廳，1989。
《山東省勞改勞教志》，出版資訊不詳，1992。
《浙江勞教史（1949-2010）》，杭州：浙江人民出版社，2013。
《寧夏勞動教養志（1956-2006》，出版資訊不詳。
上海勞動教養志編纂委員會編，《上海勞動教養志（1957-2010 年）》，出版資訊不詳，2012。
山西省地方志編纂委員會編，《山西通志・政法志・司法行政篇》，北京：中華書局，1998。
內蒙古自治區司法廳編，《內蒙古自治區志・司法行政志》，北京：法律出版社，2007。
天津市地方志編修委員會編，《天津通志・勞改勞教志》，天津：天津社會科學院出版社，2004。
天津市公安局史志工作領導小組辦公室，《天津公安大事記（1949-1986）》，出版資訊不詳，1991。
北京市地方志編纂委員會編，《北京志・政法卷・監獄・勞教志》，北京：北京出版社，2006。
四川省地方志編纂委員會編，《四川省志・公安・司法志》，成都：四川人民出版社，1997。
甘肅省地方史志編纂委員會編，《甘肅省志・司法行政志》，蘭州：甘肅人民出版社，2009。
吉林省地方志編纂委員會編，《吉林省志・司法公安志・司法行政》，長春：吉林人民出版社，2000。
安徽省地方志編委會編，《安徽省志・司法志》，合肥：安徽人民出版社，1997。
江西省公安志編委會編，《江西省公安志》，北京：方志出版社，1996。
江西省公安廳編，《江西省公安史輯要（1949-1992）》，出版資訊不詳，1994。
江蘇省地方志編纂委員會編，《江蘇省志・司法志》，南京：江蘇人民出版社，1997。
江蘇省第二十二勞改支隊志編輯室編，《江蘇省第二十二勞改支隊志》，出版資訊不詳，1990。
河北省地方志編纂委員會編，《河北省志・公安志》，北京：中華書局，1993。
河南省地方志編纂委員會編，《河南省志・審判志・司法行政志》，鄭州：河南人民出版社，1993。
青海省地方志編纂委員會編，《青海省志・司法行政志》，西寧：青海人民出版社，2000。
陝西省地方志編纂委員會編，《陝西省志・司法行政志》，西安：陝西出版集團、三秦出版社，2009。
湖北省地方志編纂委員會編，《湖北省志・司法》，武漢：湖北人民出版社，1998。
湖南省志編纂委員會編，《湖南省志・政法志・司法行政》，長沙：湖南出版社，1997。
貴州省地方志編纂委員會編，《貴州省志・司法行政志》，貴陽：貴州人民出版社，1999。
雲南省地方志編纂委員會編，《雲南省志・司法志》，昆明：雲南人民出版社，2001。
黑龍江省地方志編纂委員會編，《黑龍江省志・司法行政志》，哈爾濱：黑龍江人民出版社，1998。
新疆維吾爾自治區地方志編纂委員會編，《新疆通志・司法行政志》，烏魯木齊：新疆人民出版社，2000。

廣西壯族自治區地方志編纂委員會編，《廣西通志・司法行政志》，南寧：廣西人民出版社，2002。
廣東省地方史志編纂委員會編，《廣東省志・司法行政志》，廣州：廣東人民出版社，2003。
遼寧省地方志編纂委員會辦公室主編，《遼寧省志・司法行政志》，瀋陽：遼寧民族出版社，2003。

二、專著

中國人民公安史稿編寫小組，《中國人民公安史稿》，北京：警官教育出版社，1997。
朱正，《1957 年的夏季：從百家爭鳴到兩家爭鳴》，鄭州：河南人民出版社，1998。
沈志華，《中華人民共和國史・第三卷・思考與選擇：從知識分子會議到反右派運動》，香港：香港中文大學出版社，2008。
阮清華，《上海遊民改造研究（1949-1958）》，上海：上海辭書出版社，2009。
林蘊暉，《中華人民共和國史・第四卷・烏托邦運動：從大躍進到大饑荒(1958-1961)》，香港：香港中文大學出版社，2008。
陳澤憲主編，《勞教制度的前世今生與後續改革》，北京：中國民主法制出版社，2014。
趙秉志、楊誠主編，《中國勞動教養制度的檢討與改革》，北京：中國人民公安大學出版社，2008。
儲槐植等主編，《理性與秩序：中國勞動教養制度研究》，北京：法律出版社，2002。
韓延龍主編，《中華人民共和國法制通史（1949-1995）（上）》，北京：中共中央黨校出版社，1998。
Smith, Aminda M. *Thought Reform and China's Dangerous Classes: Reeducation, Resistance, and the People.* Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2013.

三、論文

李若建，〈風起於青萍之末：「大躍進」時期的勞動教養與管制初探〉，《開放時代》，2013 年第 2 期，頁 137-155。
法律系勞動教養專題研究小組，〈勞動教養的發展趨勢——民辦勞動教養〉，《北京大學學報（人文科學版）》，1958 年第 4 期，頁 132-137。
崔敏，〈收容審查的歷史、現狀與思路〉，《公安大學學報》，1993 年第 1 期，頁 64-68。
崔敏，〈勞動教養的歷史、弊端和出路〉，收入陳澤憲主編，《勞教制度的前世今生與後續改革》（北京：中國民主法制出版社，2014），頁 151-166。
郭伯虎，〈1955 年-1959 年肅反運動的幾個問題研究〉，北京：中國社會科學院研究生院碩士論文，2012。
黃鴻山，〈「教養兼施」的演進——兼論現代勞動教養制度的起源〉，《中國近代慈善事業研究：以晚清江南爲中心》，天津：天津古籍出版社，2011，頁 173-212。
Fu, Hualing（傅華伶）. "Re-Education through Labour in Historical Perspective." *The China Quarterly,* No. 184 (December 2005), pp. 811-830.

Wong, Kam C.（黃錦就） "Police Powers and Control in the People's Republic of China: The History of Shoushen." *Columbia Journal of Asian Law,* Vol. 10, No. 2 (Fall 1996), pp. 367-390.

四、網路資源

「勞動教養」，百度百科，http://baike.baidu.com/view/5088.htm （2016 年 4 月 29 日檢索）。

The Formation and Evolution of the Re-education through Labor, 1955-1961

Xu Hetao*

Abstract

Most studies of the formation of the Re-education through Labor system simply mention that it first appeared in 1955 and became a formal system during the 1957 Anti-Rightist period. But this interpretation is based only on a brief overview of a small number of Chinese Communist Party Central Committee documents and does not rest on any real historical study of the political situation and institutional structure. This article shows that Re-education through Labor was not originally designed for the purpose of political purges, but was actually a method to solve the problem of unemployed public staff. Only due to personnel changes did Re-education through Labor become a means to purge "internal bad elements." However, because of the moderate political climate in mid-1956, the implementation of re-education was almost shelved. Then in 1957, with the impetus of the Anti-Right movement, this system was finally promoted in a major way. After the beginning of the Great Leap Forward, Re-education through Labor quickly departed from its original design and became a "second labor reform" without formal trial procedures under the control of the Public Security Department. The basic institutional characteristics of Re-education through Labor that we are familiar with were thus formed. On this basis, this article makes a further analysis of how politics affected the system.

Keywords: Re-education through Labor, political situation, institutional structure, the formation of a system

* Department of History (Zhu Hai), Sun Yat-Sen University (Guangzhou)